

København, den 23. juli 2007

Udenrigsministeriets redegørelse for den kommende EU-traktat

Forord af udenrigsminister Per Stig Møller

Da Rom-traktaten om oprettelsen af EF blev underskrevet for 50 år siden, var traktaten den direkte udløber af et mislykket forsøg på at udvikle det europæiske samarbejde oven på 2. verdenskrig. Forsøget gik ud på at etablere et europæisk forsvarsfællesskab, og det faldt til jorden ved en afstemning i den franske nationalforsamling i 1954. EU's historie vidner om, at der ikke er noget som helst uafvendeligt eller forudbestemt i samarbejdet, og at udviklingen til tider både har været ujævn og ikke uden tilbageslag.

Ikke desto mindre har EU-samarbejdet hver gang formået at ryste kriserne af sig og komme videre. De store fordele ved et tæt og forpligtende samarbejde om fælles udfordringer har hver gang overbevist medlemsstaterne om, at de pinedød blev nødt til at finde en løsning, der kunne få samarbejdet på ret køl igen. Det samme gør sig gældende med den nye EU-traktat – reformtraktaten.

Selv om forfatningstraktaten blev afvist ved folkeafstemningerne i Frankrig og Nederlandene, er EU's udfordringer i en globaliseret verden de samme. Reformtraktaten er medlemsstaternes svar på disse udfordringer. Den skal give det udvidede EU værktøjet til at skabe de resultater og forbedringer, som europæerne efterspørger i deres hverdag. Den skal også sætte Europa bedre i stand til at præge den globale dagsorden og spille en stærkere udenrigspolitisk rolle.

Med reformtraktaten vender medlemsstaterne tilbage til den traditionelle måde at udvikle samarbejdet på. Det vil sige ved at ændre det eksisterende traktatgrundlag på en række nøje afgrænsede punkter. Forfatningstraktaten udgjorde en afvigelse fra denne praksis. Den ville samle hele EU's traktatgrundlag i ét grunddokument med forfatningslignende træk, og det var måske i bagklogskabens lys lidt for ambitiøst. Jeg vil ikke udelukke, at selve ordet "forfatning" kan have skabt unødigt tvivl om, hvorvidt der var tale om noget mere end en almindelig EU-traktat.

Reformtraktaten vil komme denne tvivl til livs. Den vil være rensset for symbolske bestemmelser om EU's hymne, motto og flag, men indeholde ændringer af EU's beslutningsgange, som er nødvendige for at fremtidssikre samarbejdet. Til gengæld vil reformtraktaten i manges øjne forekomme indviklet og teknisk med mange detaljerede regler. Det var prisen for at opnå et kompromis. Man skal heller ikke glemme, at de mange regler er nødvendige for at sikre, at 27 lande, som har forskellig national identitet, historie, sprog og kultur, kan mødes omkring et forhandlingsbord og vedtage demokratiske beslutninger om Europas fremtid. Reglerne er til for at få samarbejdet til at glide.

Europa har hårdt brug for, at traktatspørgsmålet bliver løst hurtigt, så kræfterne i stedet kan fokuseres på at skabe fremskridt på borgernære politikområder såsom vækst og beskæftigelse, miljø, uddannelse, forbrugerbeskyttelse og kampen mod terrorisme og grænseoverskridende kriminalitet. Det er kun på den måde, at EU-samarbejdet for alvor kan bevise sin merværdi.

Med reformtraktaten er der skabt begrundet håb om, at EU kan få afsluttet spørgsmålet om en reform af sit traktatgrundlag. Det fortjener Europa, og det fortjener verden omkring os.

I. Indledning

På mødet i Det Europæiske Råd i juni 2007 mellem EU's stats- og regeringschefer blev der opnået enighed om at indkalde til en konference mellem medlemslandenes regeringer.

Baggrunden for Det Europæiske Råds beslutning om at igangsætte en ny regeringskonference er, at den forfatningstraktat, der blev opnået enighed om under regeringskonferencen i 2004, er opgivet. Forfatningstraktaten blev godkendt i 18 af EU's medlemslande, men blev forkastet ved folkeafstemninger i Frankrig og Nederlandene. I stedet er EU's medlemslande enige om at gennemføre en række ændringer af det grundlag for EU-samarbejdet, som allerede gælder i dag med en almindelig traktatreform. Formålet med traktatreformen er at gøre det udvidede EU med 27 medlemsstater mere demokratisk, mere handlekraftigt samt at styrke EU's rolle internationalt.

Regeringskonferencen blev indledt på et møde blandt EU's udenrigsministre den 23. juli i år. Konferencen skal være afsluttet inden årets udgang, hvor den nye traktat forventes undertegnet. Hensigten er, at den nye ændringstraktat efter godkendelse (ratifikation) i samtlige medlemsstater vil kunne træde i kraft inden valget til Europa-Parlamentet i juni 2009 og udnævnelsen af en ny EU-Kommission i andet halvår 2009.

På mødet i Det Europæiske Råd i juni blev EU's 27 medlemsstater enige om detaljerede retningslinier (et mandat) for arbejdet på regeringskonferencen med den nye ændringstraktat. Disse retningslinier vil udgøre grundlaget for udarbejdelsen af en ny EU-traktat.

II. Mere åbenhed og øget demokrati i EU

Mandatet for reformtraktaten rummer fremskridt for åbenheden og demokratiet i EU. Unionens demokratiske principper samles og synliggøres i et nyt afsnit i Unionstraktaten.

Åbenhed

Det vil blive traktatbestemt, at alle EU's institutioner, organer, kontorer og agenturer underlægges et krav om åbenhed og krav om god forvaltningsskik. Enhver EU-borger vil få ret til aktindsigt om forhold til alle EU-institutionerne inden for rammerne af de almindelige begrænsninger af hensyn til offentlige eller private interesser. Dernæst vil det blive indskrevet i traktaterne, at alle samlinger i Europa-Parlamentet er åbne for offentligheden, og at møderne mellem medlemsstaternes ministre i Ministerrådet vil være åbne, når ministrene vedtager ny lovgivning. Formålet er, at alle EU's beslutninger skal træffes så åbent som muligt. Den øgede åbenhed skal også medvirke til at fremme gode styreformer og sikre civilsamfundets deltagelse i det daglige arbejde i EU.

Nærhedsprincippet styrkes

Der lægges op til en styrkelse af kontrollen med overholdelsen af nærhedsprincippet, ikke mindst gennem en styrkelse af de nationale parlamenters indflydelse.

Nærhedsprincippet bygger på, at beslutninger skal træffes så tæt på borgerne som muligt. For Unionen betyder det, at der i hvert enkelt tilfælde, hvor EU overvejer en handling, skal foretages en konkret vurdering af, om den påtænkte handling på grund af dens omfang eller virkninger bedre kan nås gennem handling på EU-niveau end på nationalt niveau af medlemsstaterne.

Anvendelsesområdet for nærhedsprincippet ændres ikke, men reformtraktaten vil fremhæve, at EU's institutioner skal udøve deres beføjelser i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Her til kommer, at nærhedsprincippet vil blive styrket gennem en udbygning af de nationale parlamenters involvering. Der vil således blive indført en regel om, at såfremt halvdelen af de nationale parlamenter udtaler, at et forslag til forordning eller direktiv fra Kommissionen ikke er i overensstemmelse med nærhedsprincippet, bliver Kommissionen som noget nyt forpligtet til at begrunde, hvorfor forslaget ikke er i strid med nærhedsprincippet, hvis ikke Kommissionen er enig med de nationale parlamenter og dropper sit forslag. Derefter vil Rådet og Europa-Parlamentet skulle overveje, hvorvidt forslaget overholder nærhedsprincippet, og hvis 55% af medlemsstaterne eller et flertal i Europa-Parlamentet vurderer, at forslaget ikke stemmer overens med nærhedsprincippet, vil forslaget blive afvist.

Nationale parlamenters rolle styrkes

Der vil blive indføjet en helt ny bestemmelse om de nationale parlamenters rolle i EU-samarbejdet. Den vil slå fast, at alle udkast til EU-retsakter fremover skal sendes direkte fra EU-institutionerne til de nationale parlamenter parallelt med fremsendelsen til regeringerne. Herved sikres det, at medlemsstaternes nationale parlamentarikere (i Danmark medlemmerne af Folketinget) hurtigst muligt bliver i stand til at danne sig et overblik over de lovgivningsinitiativer, som er undervejs i Bruxelles. Kommissionen vil ligeledes blive forpligtet til at fremsende alle sine høringsdokumenter samt det årlige lovgivningsprogram direkte til de nationale parlamenter, så snart de er offentliggjort.

Europa-Parlamentets rolle styrkes

Reformtraktaten vil også styrke Europa-Parlamentet. Det vil således blive hovedreglen, at den lovgivende magt i EU udøves af Europa-Parlamentet og Rådet i fællesskab (såkaldt fælles beslutningstagen), som indebærer, at forordninger og direktiver fremover på langt flere områder end i dag skal vedtages af såvel Europa-Parlamentet som Rådet. Dette vil også komme til at gælde inden for strafferet og dele af politisamarbejdet.

Borgerinitiativ

Reformtraktaten indfører en grad af deltagelsesdemokrati, idet den vil give mulighed for, at én million EU-borgere kan opfordre Kommissionen til at fremsætte et EU-lovforslag.

Klarere kompetencefordeling

EU hviler på princippet om 'tildelte kompetencer', dvs. at EU kun har de beføjelser, som medlemsstaterne ved traktaterne har tildelt Unionen. Med reformtraktaten vil dette grundlæggende princip yderligere blive præciseret med formuleringer om, at EU kun kan handle inden for rammerne af de beføjelser, som medlemsstaterne har tildelt EU i traktaterne, og at beføjelser, der ikke er tildelt EU, forbliver hos medlemsstaterne. Det vil endvidere blive tydeligere anført,

på hvilke områder, EU har kompetence, herunder hvor EU og medlemsstaterne deler kompetencen.

Det vil også komme til at fremgå af en bestemmelse i traktaten, at medlemskab af EU - selvfølgelig - er frivilligt for et land, og at et land kan melde sig ud, hvis det ikke længere ønsker at være medlem.

Charteret og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

EU's charter om Grundlæggende Rettigheder, som blev vedtaget i 2000, gøres juridisk bindende. Charteret er baseret på eksisterende menneskerettighedsforpligtelser og principper fra bl.a. FN og Europarådet samt EU-retten og medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner. Det er i dag et politisk bindende dokument, der samler og synliggør de principper og rettigheder, der gælder. Reformtraktaten medtager ikke charteret i traktatteksten, men gør det alligevel juridisk bindende ved at indsætte en traktatbestemmelse, der henviser til det. Det understreges samtidig i traktaten, at Charteret ikke udvider EU's beføjelser.

Charterets rettigheder spænder vidt fra retten til liv og frihed, over forbud mod slaveri og børnearbejde, ligestilling mellem mænd og kvinder, til ytringsfrihed og lighed for loven. Det indeholder således både de klassiske borgerlige og politiske rettigheder og de økonomiske og sociale rettigheder foruden nyere rettigheder og principper som f.eks. god forvaltningsskik i EU's institutioner og højt miljøbeskyttelsesniveau. I forbindelse med mødet i Det Europæiske Råd den 21.-22. juni 2007 fik Storbritannien indført i mandatet, at charterets afsnit IV om solidaritet ikke kan skabe rettigheder, der kan håndhæves juridisk i Storbritannien med mindre, at disse rettigheder i forvejen findes i britisk lovgivning.

Reformtraktaten lægger samtidig op til, at EU skal tiltræde Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK). Dermed vil Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i modsætning til i dag kunne behandle klager over EU som sådan. Det præciseres samtidigt i traktaten, at EU's tilslutning til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ikke ændrer EU's beføjelser.

Understregning af EU's værdier

Reformtraktaten vil tydeliggøre og udbygge EU's værdier. I forhold til det nugældende traktatgrundlag tilføjes værdier som menneskelig værdighed, ligestilling og rettigheder for personer der tilhører minoriteter. Endvidere tilføjes det, at det fælles værdigrundlag gælder i et samfund præget af pluralisme, ikke-forskelsbehandling, tolerance, retfærdighed, solidaritet og ligestilling mellem mænd og kvinder.

Det kommer til at fremgå af traktaterne, at lande, der søger om optagelse i EU, skal leve op til disse værdier for at blive medlem. Den gældende adgang til at suspendere visse rettigheder for et medlemsland, der groft krænker fundamentale demokratiske principper, tilpasses, således at grove krænkelser af Unionens værdier kan give anledning til en sådan suspension af rettigheder. Klare procedureregler sikrer, at en eventuel beslutning herom sker efter nøje overvejelser og på et solidt grundlag.

EU's mål

Med reformtraktaten samles og moderniseres de nuværende traktaters målsætningsbestemmelser i én overordnet bestemmelse. Det helt overordnede mål er at fremme freden, EU's værdier og befolkningernes velfærd. Dertil kommer etablering af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed og et indre marked. Derudover skal EU arbejde for en økonomisk, miljømæssig og social bæredygtig udvikling i Europa samt forsvare og fremme sine værdier internationalt, herunder også ved at bidrage til overholdelse af principperne i FN-pagten.

III. EU's evne til at træffe beslutninger

Som noget helt centralt i forhandlingerne om mandatet for reformtraktaten indgik spørgsmålet om en strømlining af EU's beslutningsgange. Målsætningen er at sikre handlekraften og effektiviteten i det udvidede EU med 27 medlemsstater.

Rådet's evne til at træffe beslutninger forbedres med reformtraktaten især på to punkter: For det første bliver der tale om en øget anvendelse af kvalificeret flertalsafgørelser i Rådet. For det andet ændres definitionen af kvalificeret flertal i Rådet.

Øget anvendelse af kvalificeret flertal

Reformtraktaten vil indføre kvalificeret flertalsbeslutninger i Rådet på en række nye områder. Dette vil for eksempel gælde for de fleste vedtagelser om politi- og strafferetligt samarbejde. I visse tilfælde vil der dog samtidig blive indført en såkaldt "nødbremse", der gør det muligt for et enkelt medlemsland – under visse betingelser - at blokere for vedtagelsen og henvise beslutningen til Det Europæiske Råd, som træffer afgørelse med enstemmighed.

Ny definition af kvalificeret flertal

Reformtraktaten vil sænke tærsklen for, hvornår der eksisterer et kvalificeret flertal af medlemsstaterne til at kunne træffe en beslutning. Den 1. november 2014 indføres således et system, hvor det som hovedregel vil gælde, at der for vedtagelsen af et forslag kræves et kvalificeret flertal bestående af 55% af medlemsstaterne i Rådet med tilsammen mindst 65% af EU's befolkning. Det betyder, at der kræves et dobbelt flertal bestående af såvel medlemsstater som EU-borgere for, at et forslag til ny lovgivning kan vedtages.

Landetærsklen i det dobbelte flertal sænkes således væsentligt i forhold til det eksisterende traktatgrundlag, hvor der kræves 72% af medlemsstaterne for at opnå et kvalificeret flertal. Befolkningskravet i det dobbelte flertal øges derimod en anelse fra de nuværende 62% til 65% i reformtraktaten. Frem til den 31. marts 2017 vil en medlemsstat, når der træffes beslutninger med kvalificeret flertal i Rådet, dog kunne kræve, at beslutningen træffes med den nuværende definition af et kvalificeret flertal, hvorfor det nye afstemningssystem først endegyldigt vil træde i kraft fra den 1. april 2017.

Som en ekstra mindretalsbeskyttelse er medlemsstaterne enedes om, at hvis et mindretal i Rådet, der udgør mindst $\frac{3}{4}$ -dele af den befolkningsandel eller $\frac{3}{4}$ -dele af det antal medlemsstater, der kræves for at udgøre et blokerende mindretal, tilkendegiver, at de modsætter sig vedtagelsen

af en retsakt, skal Rådet gøre sit yderste for at finde en for mindretallet tilfredsstillende løsning. Efter den 1. april 2017 sænkes disse tærskler til 55%.

Fast formand i Det Europæiske Råd

Det Europæiske Råd, hvor EU's stats- og regeringschefer mødes, vil få en fast formand, der vælges af Det Europæiske Råd med kvalificeret flertal for to et halvt år ad gangen. Der kommer hermed øget kontinuitet i ledelsen af Det Europæiske Råds arbejde i forhold til i dag, hvor formandsstolen går på skift mellem medlemsstaternes stats- og regeringschefer hver 6. måned i forbindelse med skiftet af formandskabet for EU.

'Passerellebeslutning'

Hvor Rådet efter traktaterne også fremover skal træffe beslutning med enstemmighed, får det Europæiske Råd mulighed for med enstemmighed at ændre den pågældende traktatbestemmelse således, at Rådet kan træffe afgørelse med kvalificeret flertal. På samme måde kan Det Europæiske Råd beslutte at forbedre Europa-Parlamentets deltagelse i lovgivningsprocessen, således at Europa-Parlamentet får fuld medbestemmelse (den såkaldte fælles beslutningstagen), hvor dette undtagelsesvist ikke allerede følger af traktaterne. Sådanne beslutninger i Det Europæiske Råd kaldes "passerelle"-beslutninger efter det franske udtryk for en "gangbro". I begge tilfælde gælder dog, at et enkelt medlemsstats nationale parlament kan modsætte sig sådanne ændringer.

IV. EU's optræden udadtil

Et andet af hovedformålene med reformtraktaten er at sætte EU i stand til at påtage sig et større globalt ansvar og styrke sin forhandlingskraft. EU skal bidrage til fred, sikkerhed, bæredygtig udvikling af jorden, mellemfolkelig solidaritet og gensidig respekt, fri og fair handel, udryddelse af fattigdom og beskyttelse af menneskerettighederne, især børns rettigheder, samt nøje overholdelse og udvikling af folkeretten, navnlig overholdelse af principperne i FN pagten.

Den helt centrale bestræbelse i nydannelserne sigter på at styrke koordinationen af EU's eksterne politikker. Omdannelsen af Unionen og Fællesskabet til én samlet Union (EU) med status som én juridisk enhed bidrager hertil, som nævnt nedenfor under afsnit VIII.

EU's højstående repræsentant for udenrigsanliggender

Embedet som EU's højstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik, som i dag bestrides af spanieren Javier Solana, vil endvidere efter reformtraktatens ikrafttrædelse blive udbygget for at styrke EU's evne til at tale med én stemme og til at koordinere de mange politikinstrumenter, som EU besidder på det eksterne område. Dette sker navnlig ved, at den pågældende samtidig vil blive medlem af Kommissionen med ansvar som udenrigskommissær. Der vil således blive tale om, at den pågældende får et "dobbeltembede".

Udenrigsrepræsentanten bliver endvidere fast formand for møderne i Rådet (udenrigsanliggender) og får bl.a. ansvaret for en række af de opgaver inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, der i dag tilkommer det land, der varetager formandskabet for Rådet. Det gælder

således ansvaret for forhandling og dialog med tredjelande og den løbende høring af Europa-Parlamentet om spørgsmål inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

For at bistå udenrigsrepræsentanten oprettes en såkaldt fælles EU-udenrigstjeneste med EU-repræsentationer i udlandet og ved internationale organisationer, der erstatter de delegationer, som Kommissionen har i dag. Den nærmere organisering af den fælles udenrigstjeneste besluttes af Rådet efter godkendelse af Kommissionen. Den fælles udenrigstjeneste vil bestå af tjenestemænd fra Generalsekretariatet for Rådet, Kommissionen og medlemslandenes diplomatiske tjenester. Det understreges i en fælleserklæring fra regeringskonferencen, at den fælles udenrigstjeneste ikke berører de nationale diplomatiske tjenester.

Endelig vedtager Det Europæiske Råd med enstemmighed strategiske retningslinjer på alle eksterne områder, mens Rådet og Kommissionen – bistøjet af udenrigsrepræsentanten – sikrer sammenhæng mellem de forskellige områder af EU's optræden udadtil.

Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik er mellemstatslig

Uanset disse bestræbelser for at sikre øget sammenhæng i EU's indsats udadtil forbliver den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik et særligt, grundlæggende mellemstatsligt samarbejdsområde. Det kommer bl.a. til udtryk i en traktatbestemmelse som udtrykkeligt udelukker EU-lovgivning (forordninger og direktiver) inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Endvidere vil EU-domstolen grundlæggende fortsat ikke have kompetence med hensyn til den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Endelig bevares enstemmighed som hovedregel. Hvor der undtagelsesvist kan træffes beslutning med kvalificeret flertal indføres en såkaldt "nødbremse". Nødbremsen består i, at en medlemsstat i sådanne tilfælde kan kræve beslutningen forelagt for Det Europæiske Råd, som træffer beslutning ved enstemmighed.

V. Reformtraktaten og politikområderne

Reformtraktaten ændrer ikke grundlæggende på EU's mange politikområder. På en lang række samarbejdsområder vil der derfor være ingen eller kun få ændringer i reformtraktaten. Det gælder inden for reglerne om EU's indre marked og inden for de fleste af EU's andre politikker som f.eks. beskæftigelse, transport, landbrug og fiskeri mv.

Reformtraktaten vil imidlertid på visse områder bygge videre på det allerede eksisterende retsgrundlag med mere præcise bestemmelser. Det gælder f.eks. civilbeskyttelse, der får et egentligt retsgrundlag i traktaten. Endvidere vil der være enkelte nyskabelser inden for områder som offentlige tjenesteydelser, humanitær bistand, rumfart, folkesundhed, sport, turisme, regionerne i den yderste periferi, administrativt samarbejde og finansielle bestemmelser. Der vil også blive indsat en traktatbestemmelse, der klart sonderer mellem lovgivningsmæssige retsakter (forordninger og direktiver) og ikke-lovgivningsmæssige retsakter. Reformtraktaten indsætter også en generel solidaritetsbestemmelse i EU's traktatgrundlag.

Det politi- og strafferetlige samarbejde

Samarbejdet om politi- og strafferet ændres dog på følgende måde: I dag foregår dette samarbejde inden for en mellemstatslig ramme i den såkaldte søjle 3. Reformtraktaten afskaffer 3. søjle og lægger det politi- og strafferetlige samarbejde sammen med det øvrige samarbejde om retlige og indre anliggender (asyl, indvandring, grænsekontrol og civilret) under den overstatslige ramme. Hele samarbejdet om retlige og indre anliggender (RIA-samarbejdet) vil herefter være samlet og vil som udgangspunkt være underlagt de samme regler som det traditionelle EU-samarbejde, herunder – med enkelte undtagelser – bestemmelserne om fællesbeslutningstagen med Europa-Parlamentet og kvalificeret flertal i Rådet. Vedr. konsekvenserne for det danske retlige forbehold, se neden for under afsnit VII.

Energi

Energi har gennem de seneste år været et højaktuelt emne på EU's dagsorden, og med Reformtraktaten indføres et selvstændigt retsgrundlag for EU's politik på energiområdet. Målet med EU's energipolitik er at sikre energimarkedets funktion, sikre energiforsyningsikkerheden og fremme energieffektivitet, energibesparelser og udvikling af nye og vedvarende energikilder. Det vil med reformtraktaten blive understreget, at der gælder 'en ånd af solidaritet' i EU om energipolitikken. EU-lovgivning på energiområdet berører ikke et medlemslands ret til at fastsætte betingelser for udnyttelsen af dens energiresourcer eller dens valg af energikilder og energiforsyning.

Klima

På miljøområdet vil reformtraktaten indføre en udtrykkelig bestemmelse om, at EU på internationalt plan skal fremme foranstaltninger til løsning af de regionale og globale problemer som følge af klimaændringer. Herved understreges, at bekæmpelse af klimaændringer, som en del af miljøpolitikken, indgår som et hensyn i alle Unionens politikker.

VI. De danske forbehold

De fire danske forbehold vil bestå også efter en vedtagelse af Reformtraktaten. Det er Danmark selv, der bestemmer, hvor længe forbeholdene skal bestå.

Forbeholdene (unionsborgerskab, euroen, overstatsligt samarbejde om retlige og indre anliggender og forsvarsforbeholdet) blev formuleret i den såkaldte Edinburgh-afgørelse den 12. december 1992. Edinburgh-afgørelsen blev med Amsterdam-traktaten suppleret af en særlig protokol, 'Protokol om Danmarks Stilling'. Edinburgh-afgørelsen forbliver i kraft også efter en vedtagelse af reformtraktaten.

Reformtraktaten vil medføre, at det nuværende mellemstatslige samarbejde om politi- og strafferet (som Danmark i dag deltager i) kommer under det almindelige EU-samarbejdes overstatslige ramme. Det er denne overgang fra mellemstatsligt til overstatsligt samarbejde, som aktualiserer det danske retlige forbehold i lighed med, hvad der siden Amsterdam-traktatens vedtagelse har været gældende vedrørende samarbejdet om asyl, indvandring, grænsekontrol og civilretten.

Reformtraktaten medtager den danske forbeholdsprotokol i den ændrede version, der opnåedes enighed om i forbindelse med forhandlingerne om forfatningstraktaten. Ud over tekniske ajourføringer navnlig som følge af det udvidede anvendelsesområde for RIA-forbeholdet, betyder det, at reformtraktaten vil give Danmark en ret til at træffe beslutning om en omdannelse af det retlige forbehold. Omdannelsen vil i givet fald indebære, at det bliver muligt for Danmark at træffe beslutning om deltagelse i samarbejdet om retlige og indre anliggender fra sag til sag. Denne ordning, kaldet en tilvalgsordning, svarer til det forbehold, som Storbritannien og Irland allerede har på området i dag (på engelsk kaldet "opt-in").

En omdannelse af det danske RIA-forbehold til tilvalgsordningen kan kun ske efter forudgående folkeafstemning om det spørgsmål.

VII. En reformtraktat i stedet for en forfatningstraktat

I mandatet for den kommende regeringskonference kaldes den nye traktat "Reformtraktaten", og det understreges, at den skal have karakter af en ændringstraktat. Det betyder, at reformtraktaten vil ændre de grundlæggende EU-traktater på en række punkter, men ikke erstatte dem. De to grundlæggende EU-traktater, som Reformtraktaten ændrer, er "Traktaten om Den Europæiske Union" og "Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab".

Siden oprettelsen af det europæiske samarbejde for 50 år siden har det været normalt, at udbygning af samarbejdet er sket ved at vedtage ændringstraktater, som fastlægger nyskabelserne i forhold til det eksisterende samarbejde. Det har navnlig været tilfældet med Fællesakten (EF-Pakken) fra 1986, Amsterdam-traktaten fra 1997 og senest Nice-traktaten fra 2001. Disse ændringstraktater har bevaret de oprindelige grundtraktater, men har tilføjet nye bestemmelser eller ændret en række af de gældende traktatbestemmelser. Også Maastricht-traktaten var en ændringstraktat, der ændrede Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab. Den indebærer dog samtidig oprettelse af en særskilt traktat om Den Europæiske Union.

Med udkastet til forfatningstraktaten forsøgte man første gang at gennemføre ændringer i traktatgrundlaget ved en sammenskrivning af de eksisterende traktater i ét grunddokument, hvori en række nydannelser og omformuleringer samtidig blev indføjet. Sigtet hermed var bl.a. at få et forenklet og mere overskueligt traktatgrundlag. Denne sammenskrivning og selve ordet "forfatning", som var indeholdt i forfatningstraktaten, samt mere symbolske bestemmelser især om flag, hymne, motto, Europadag, og om EU-rettens forrang blev imidlertid af mange opfattet som udtryk for, at der var tale om noget mere end en almindelig EU-traktat. Det følger af Det Europæiske Råds mandat for den kommende regeringskonference, at alle disse "forfatnings-elementer" udelades i den nye Reformtraktat.

Reformtraktaten vil indebære, at Unionen og Fællesskabet sammensluttes til en enkelt juridisk person, som benævnes Den Europæiske Union. Navnet "Det Europæiske Fællesskab" (EF) vil ikke længere blive anvendt. Som følge heraf vil der være en række tekniske ændringer i Trakta-

ten om Det Europæiske Fællesskab. Således vil traktatens titel bl.a. blive ændret til "Traktat om Den Europæiske Unions Funktionsmåde".

Den praktiske virkning af, at Unionen og Fællesskabet sluttet sammen til én juridisk enhed er især, at Unionen fremover vil kunne optræde mere samlet internationalt, idet Unionen samlet kan varetage alle sine politikker – både handelspolitik, udviklingspolitik, miljøpolitik og mere generel udenrigs- og sikkerhedspolitik som en enhed.

De to fremtidige grundlæggende EU-traktater vil således blive "Traktaten om Den Europæiske Union" og "Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde". Den første traktat vil – som nu – være relativ kort og indeholde en række overordnede bestemmelser for samarbejdet, der dog vil blive udbygget i forhold til den gældende unionstraktat. Den vil også – som nu – indeholde bestemmelserne om Den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik. Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde vil – som den gældende Fællesskabstraktat – være ganske omfattende og indeholde de øvrige bestemmelser om Unionens politikker og institutioner.

VIII. Vejen frem mod ikrafttrædelse

Når regeringskonferencen om reformtraktaten har udarbejdet et færdigt traktatudkast, skal det i lighed med alle tidligere udkast til EU-traktater underskrives af medlemsstaterne. Det forventes at ske i december 2007.

En ny EU-traktat træder dog først i kraft, når den er blevet godkendt (ratificeret) af samtlige medlemsstater i overensstemmelse med deres egne forfatningsmæssige procedurer. Dette varer skønsmæssigt 1-1½ år. Herefter træder traktaten i kraft.

Når en EU-ændringstraktat er undertegnet, er der i Danmark tradition for, at Justitsministeriet udarbejder en skriftlig forfatningsretlig redegørelse for den ny EU-traktat, herunder især om traktaten efter grundlovens §20 vil indebære overdragelse af nye beføjelser til EU.

Der vil blive taget stilling til spørgsmålet om, hvorvidt der skal udskrives en folkeafstemning i Danmark om godkendelse af Reformtraktaten, når den endelige traktattekst er undertegnet, og Justitsministeriet på den baggrund har udarbejdet sin redegørelse.